

RAPPORT SUR L'ATELIER DE VALIDATION DU RAPPORT D'AUDIT DES JURIDICTIONS ET DE L'IGSJP

Le 16 février 2017, dans l'enceinte de l'Hibiscus Agora Senghor, s'est tenu l'atelier de restitution et de validation de l'audit des juridictions et de l'IGSJP, couplé de la présentation des grandes lignes du recensement poste par poste du personnel du ministère de la justice et des relations avec les institutions de la République (MJRIR). Cet atelier est organisé par le MJRIR avec l'appui du Programme d'Appui au Secteur de la Justice (PASJ), financé par l'Union Européenne.

La cérémonie d'ouverture (I), la présentation du rapport (II), les travaux en commissions (III) et les recommandations des participants (IV) sont les temps forts qui ont marqué cet atelier.

I- La cérémonie d'ouverture



La première phase de cette journée de partage et d'échanges a consisté en une cérémonie d'ouverture introduite par le mot de bienvenue du Régisseur du PASJ et rehaussée par l'allocution du Garde des Sceaux, Ministre de la justice et des relations avec les institutions de la république.

Dans son mot de bienvenue, le régisseur du PASJ a rappelé les résultats attendus du PASJ :

- 1- Le renforcement du cadre de pilotage de la justice,
- 2- L'amélioration du service de la justice, et

- 3- le renforcement du cadre de lutte contre la corruption et l'enrichissement illicite ainsi que la facilitation de la mise en œuvre du Code de Transparence et de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Il a précisé que le PASJ est mis en œuvre au travers de deux régies, l'une pour le volet justice et l'autre pour les corps de contrôle, avec l'appui de l'assistance technique internationale, le tout dans une parfaite coordination, avec plus d'une centaine d'actions prévues, dont l'audit organisationnel et fonctionnel des juridictions et le recensement du personnel du ministère de la justice qui ont fait l'objet des réflexions et échanges de ce jour. Il a, par ailleurs, invité les participants à enrichir les constatations et les recommandations contenues dans le rapport de l'expert afin d'en faire un document d'aide à la décision qui sera mis à la disposition des autorités.

Dans son discours d'ouverture de l'atelier, le ministre a rappelé que l'audit organisationnel et fonctionnel des juridictions et de l'inspection générale des services juridictionnels et pénitentiaires complète celui réalisé en 2012 avec l'appui du PNUD, qui n'avait alors concerné que la Chancellerie et dont les résultats ont induit le nouvel organigramme du ministère.

De même, en 2013, dans le but de constituer une base de données au logiciel de gestion des ressources humaines, la direction des affaires administratives et financières avait procédé au recensement de tout le personnel. Depuis, les données ont bien sûr évolué : départs à la retraite, mise à disposition d'autres agents, abandons, etc, d'où la nécessité d'une mise à jour.

Le ministre a fait observer que le gouvernement a consenti beaucoup d'efforts pour la construction et l'extension des infrastructures immobilières judiciaires à Lomé, Aneho, Atakpamé et Kara ou pénitentiaire à Kpalimé. Par ailleurs, le CFPJ a formé de nouveaux magistrats, ce qui a rendu possible la nomination de juges des enfants dans la plupart des tribunaux de première instance.

Il a exhorté les participants à un examen minutieux du document, car leurs conclusions vont orienter ou influencer les choix à faire du gouvernement avant de déclarer ouvert l'atelier de restitution et de validation du rapport provisoire d'audit des juridictions et l'IGSJP.

II- Présentation du rapport de l'audit



L'expert Cheick Tidiane Lam, qui a réalisé l'audit, a ensuite présenté ses travaux, sous forme de constats et de recommandations en vue de l'amélioration du fonctionnement des juridictions.

Concernant les acquis et avancées, l'expert a relevé du côté matériel, la modernisation de la justice commerciale principalement au niveau de la Cour d'appel et du TPI de Lomé, la construction de nouveaux palais de justice et de la réhabilitation de certains édifices de la justice, la construction d'une nouvelle chancellerie, l'édification de nouveaux palais fonctionnels qui ont sensiblement amélioré les conditions de distribution de la justice (les cours d'appel de Lomé et de Kara, les chambres commerciales à Lomé, le TPI d'Atakpamé), la réhabilitation d'autres sites (TPI d'Aného, palais abritant le dispositif des chambres commerciales) et la construction d'une nouvelle prison à Kpalimé.

Au plan du management, il a souligné le renforcement de l'indépendance de la justice par l'autonomisation du Conseil Supérieur de la Magistrature dirigé par le Président de la Cour Suprême et dont le Président de la République et le Ministre de la Justice ne sont pas membres et composé de 9 membres dont 7 sont des magistrats élus par leurs pairs, l'existence d'un dispositif performant de gestion de la justice commerciale au TPI et à la Cour d'appel de Lomé, la tenue régulière des assemblées générales dans certaines juridictions (Atakpamé, Tsévié), l'élaboration et la transmission du rapport annuel d'activité (parquet du TPI de Lomé, parquet de Kara, siège d'Atakpamé et de Bafilo) ; affichage des notes de service notamment sur le coût des actes (siège TPI de Lomé et Tsévié).

Quant aux acquis et avancées au niveau des ressources humaines, le rapport note la formation initiale et continue assurée par le centre de formation des professions de justice (CFPJ) créé en 2009 disposant de locaux neufs, une revalorisation du traitement des magistrats ; le recrutement et la formation d'agents de l'Administration pénitentiaire et le recours à des volontaires pour renforcer le personnel d'appoint.

Au niveau des juridictions spécialisées, le rapport note le déploiement de la justice des mineurs sur l'ensemble du territoire par la nomination de juges des enfants dans la majorité des TPI. En ce qui concerne le contentieux administratif, le rapport constate l'existence de chambres administratives au niveau des cours d'appel de Lomé et de Kara ainsi que la chambre administrative de la Cour Suprême.

Après les avancées et les acquis, le rapport signale les insuffisances relatives au matériel et aux équipements, au management des juridictions et à la gestion des ressources humaines.

Au point de vue du matériel, le rapport pointe la vétusté et l'inadaptation des locaux, le sous-équipement des greffes ainsi que l'insuffisante prise en compte des archives et des scellés.

Du côté du management des juridictions, le rapport relève la non tenue des assemblées générales, le manque d'implication suffisante du vice président, une absence de tableaux de bord pour connaître en temps réel la production des chambres, la production des juges, le nombre, la nature et l'ancienneté des dossiers non traités, le temps de traitement moyen des dossiers, l'état des besoins de la juridiction, l'état des magistrats et autres personnels (date d'affectation, date de prise de service, notation, charge de travail, formation, etc.) Il note ensuite une absence d'animation du ressort pour les chefs de Cours et de juridiction à l'exception du Procureur général près la Cour d'appel de Kara, une absence de formalisation de la répartition des tâches par un organigramme porté à l'attention du public, une absence d'inventaire du mobilier et autres équipements se trouvant dans les bureaux (pas de fiches d'inventaire individuel contradictoire des matières du premier groupe confié à un détenteur), un manque d'affichage du coût des actes pour ne pas exposer les justiciables à des frais indus, la non formalisation des réunions entre collègues et/ou entre collègues et autres collaborateurs comme les greffiers, les OPJ, les agents de l'administration pénitentiaire ainsi que l'absence de transmission des notices mensuelles. L'expert a relevé en outre la non homogénéité et la mauvaise tenue des registres, l'absence d'un dispositif de recueil de données statistiques, la centralisation excessive de la gestion budgétaire, le déficit dans le cadrage des frais de justice et l'absence de généralisation de l'informatisation des chaînes.

Quant aux insuffisances liées à la gestion des ressources humaines, le rapport souligne l'insuffisance du nombre de magistrats, la situation précaire des administrateurs des greffes, greffiers en chef et des greffiers ainsi que la situation précaire des bénévoles et volontaires.

Concernant les juridictions spécialisées, le rapport fait mention de la faiblesse du contentieux administratif et signale que l'essentiel des dossiers objets des saisines et du traitement au niveau du Tribunal pour enfants concernent des problèmes de garde d'enfant, de pension alimentaire, autant de questions qui devraient plutôt relever du juge civil en charge des affaires familiales. Quant au contentieux social, le rapport fait observer qu'aucun processus de modernisation n'est enclenché pour l'unique juridiction fonctionnelle du pays, encore moins le déploiement de ce type de contentieux dans l'ensemble du territoire.

De son côté, Madame GAGLO Amevi, responsable du service personnel à la DAAF, a présenté la méthodologie et les résultats du recensement effectué en novembre et décembre 2016.

A la suite de ces présentations, une brève séquence de questions et réponses a permis d'amorcer les débats en session plénière, avant de les poursuivre plus en détail en commissions thématiques.

III- Les travaux en commissions



Les participants sont constitués en trois groupes thématiques pour analyser et enrichir les constats sur les avancées et acquis de l'organisation des juridictions, ainsi que les recommandations préconisées par l'expert. A chaque groupe correspond un thème.

Ainsi, on a :

G1 : Management des juridictions et juridictions spécialisées ;

G2 : Moyens matériels et financiers ;

G3 : Gestion des ressources humaines.

A la fin des travaux en commissions, le président et le rapporteur de chaque commission ont présenté les résultats de leurs débats thématiques, visant à enrichir les recommandations de l'expert. Une synthèse de leurs conclusions lui sera remise pour prise en compte et intégration dans son rapport final.

IV- Les recommandations

Compte tenu des constats, l'expert a proposé des recommandations, lesquelles ont été enrichies par celles formulées lors des travaux thématiques en commissions.

A- Au plan matériel et budgétaire

- 1- Émettre des réserves lors des réceptions provisoires des nouveaux édifices pour faire jouer la responsabilité décennale des entrepreneurs en cas de malfaçons constatées avant les réceptions définitives ou dans la période de couverture ;
- 2- Construire un tribunal pour enfants à Lomé pour marquer l'importance de la justice juvénile ;
- 3- Continuer le processus de rénovation et de réhabilitation des édifices de la justice ;
- 4- Décentraliser la gestion du budget en allouant à chaque juridiction son budget et en laissant à chaque chef de juridiction la libre administration de ses crédits de fonctionnement ;
- 5- Augmenter le budget de fonctionnement des cours, ou, à défaut, arrêter la baisse drastique et progressive qui va à l'encontre du processus de modernisation enclenché ;
- 6- Prévoir un budget conséquent et mobilisable à temps pour permettre aux cours d'assises de fonctionner régulièrement et d'éviter ainsi les longues détentions préventives ;
- 7- Prévoir un budget suffisant d'entretien pour les nouveaux édifices ;

- 8- Augmenter le budget de l'IGSJP et y prévoir une caisse d'avance pour permettre aux inspecteurs d'effectuer des missions inopinées ;
- 9- Poursuivre le processus d'informatisation en dotant les magistrats et les greffiers qui en sont dépourvus d'ordinateurs et d'imprimantes ;
- 10- Finaliser la mise en place des chaînes judiciaires ;
- 11- Mettre en place un plan global de formation de tous les acteurs à l'utilisation des NTIC sur la base des besoins identifiés ;
- 12- Stabiliser l'électricité dans les zones de sous-tension et doter les juridictions importantes de groupe électrogènes pour sécuriser le matériel informatique et assurer la continuité du travail ;
- 13- Doter les greffes de mobilier de rangement pour sécuriser les dossiers et surtout les minutes ;
- 14- Doter les chefs de cours et de juridictions de véhicule de fonction ;
- 15- Mettre en place et équiper des bibliothèques au niveau de toutes les juridictions ;
- 16- Dresser l'inventaire des mobiliers et autres équipements installés dans les bureaux pour une meilleure préservation des biens publics.

Après les travaux en commission, les participants ont proposé d'autres recommandations :

- La prise en compte par le ministère des besoins réels exprimés par les juridictions ;
- La sécurisation des entrées des juridictions ;
- La création des parkings internes pour le personnel et externes pour le public ;
- La création des cantines au sein des juridictions ;
- La dotation de toutes les juridictions de groupes électrogènes ;
- L'installation des sanitaires ouverts au public ;
- L'augmentation du budget alloué au MJRIR ;
- La construction de logements administratifs pour les magistrats et greffiers ;

- La prise en charge des déménagements et installation des magistrats et greffiers lors des installations.

B- Au plan des ressources humaines

- 1- Réduire les déficits en personnels magistrats, greffiers et secrétaires de parquets par un programme de recrutement planifié et continu ;
- 2- Recruter des juristes pour servir d'assistants de recherche et de rédaction au niveau des Cours ;

En complément des recommandations de l'expert, les participants ont formulé d'autres recommandations :

- organiser des sessions de formation continue pour tous les personnels au niveau national ;
- rechercher les partenariats et financements pour le renforcement de capacités de ces acteurs à l'extérieur du Togo
- organiser un concours sectoriel pour le recrutement du personnel administratif et du personnel d'appui (agents d'entretien, vaguelestres, chauffeurs, cuisinières...) ;
- élaborer une politique de formation des magistrats et des greffiers.

C- Au plan du management des juridictions

- 1- Mettre en œuvre les recommandations de l'audit des dossiers en souffrance à la Cour suprême pour résorber définitivement le stock et soulager les justiciables qui attendent leur jugement depuis plusieurs années ;
- 2- Recruter des archivistes et les former aux techniques de gestion des archives judiciaires ;
- 3- Mettre en place, en lien avec le Ministère en charge de la fonction publique, un plan de recrutement prioritaire des volontaires et agents bénévoles, au besoin en leur réservant un quota dans les programmes de recrutement mis en œuvre par l'Etat, pour ne pas perdre l'expérience capitalisée au profit de nouvelles recrues à qui il faut apprendre le métier.

- 4- Organiser des séminaires sur le management des juridictions pour mieux faire prendre conscience aux chefs de juridictions de leurs responsabilités administratives ;
- 5- Mener des actions de sensibilisation sur l'importance des archives ;
- 6- Former les agents du greffe aux techniques de classement et de préservation des archives,
- 7- Intensifier des sessions de formation continue des magistrats et greffiers qui sont nommés chef de juridiction et greffier en chef pour la première fois. Ces sessions doivent se faire à la suite de chaque mouvement important des magistrats et des greffiers.

Les participants ont à leur tour proposé d'autres recommandations :

- Encourager les magistrats à organiser les assemblées générales et des réunions périodiques ;
- Instruire les chefs de juridictions à afficher les frais des actes ;
- La création d'un tribunal du travail à Kara ;
- Promouvoir la tenue des tableaux de bord des statistiques dans les juridictions.

D- Au niveau de la législation

- 1- Prévoir un dispositif de décloisonnement entre les chambres de la Cour suprême pour permettre une utilisation rationnelle des conseillers ;
- 2- Aller vers la création d'une chambre pénale et d'une chambre sociale à la Cour suprême, à défaut prévoir des sections dans la chambre judiciaire ;
- 3- Revoir le classement des juridictions sur la base de l'importance du contentieux traité en exploitant les résultats des missions d'audit, du recensement des personnels de la justice et du recueil des données statistiques ;
- 4- Fixer les taux des frais de justice dans le code de procédure civile en gestation afin de régler définitivement les problèmes de disparités des coûts pratiqués par les juridictions ;

- 5- Revoir le dispositif législatif pour permettre aux TPI de l'intérieur du pays d'officier en matière sociale ;
- 6- Donner une compétence administrative aux TPI pour rapprocher la justice du justiciable et promouvoir le contentieux administratif ;
- 7- Soumettre le projet de statut des greffiers déjà adopté en conseil des ministres à l'examen de l'Assemblée nationale pour adoption définitive ;
- 8- Prendre le décret portant réorganisation du ministère de la justice afin de faire fonctionner les nouvelles directions, celles-ci devant jouer un rôle clé dans le pilotage de la modernisation par la prise de circulaires d'orientation et d'interprétation des nouveaux textes et des nouvelles orientations stratégiques ;
- 9- Prendre un décret instituant les maisons de justice pour pallier les inconvénients de la justice étatique qui n'est pas toujours compatible avec certaines réalités sociologiques reposant sur la discrétion, la conciliation, la médiation et l'altruisme.